

# 公立図書館への指定管理者制度の導入についての検討

田 中 伸 樹\*

## 目 次

はじめに

### 1. 指定管理者制度と図書館

#### 1.1 指定管理者制度

#### 1.2 図書館との関係

#### 1.3 図書館の事業者

### 2. 導入の目的・図書館の役割

#### 2.1 指定管理者の目的

#### 2.2 自治体の目的

#### 2.3 図書館の役割

### 3. 問題点

#### 3.1 事業の継続性について

#### 3.2 職員の労働条件について

おわりに

## はじめに

公立図書館も地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号）にいう‘公の施設’であり，したがって指定管理者制度の対象となる。2015年（平成27）4月時点で，指定管理者制度を導入し

---

\* 本学大学院経営学研究科博士後期課程

キーワード：公共図書館，指定管理者制度，トップランナー方式，地方自治法，図書館法

ている図書館は501館あり、全体のおよそ15.2パーセント程度である<sup>1)</sup>。一方で、新たに同制度を導入する図書館は、毎年数十館単位で増加しており<sup>2)</sup>、一部で直営に戻す動きはあるものの、今後もこの傾向は続くものと考えられる。

同年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2015」<sup>3)</sup>に基づき、地方交付税の基準財政需要額の算定に関し、他の地方公共団体のモデルとなるような取り組みを反映させる‘トップランナー方式’の導入が推進されることとなった。平成29年度以降の導入を検討するものとして図書館管理が挙げられており、その業務改革の内容は「指定管理者制度導入等」とされている。日本図書館協会は、‘トップランナー方式’を図書館管理にも導入することについて、「図書館に係る地方交付税算定におけるトップランナー方式導入に強く反対します」と題する要望<sup>4)</sup>を発表している。また、上述のように公立図書館全体の指定管理者制度導入率が15パーセント程度という状況で、同制度の導入に基づいた算定がなされることに対しては、「実態にはない「標準的条件」を交付税算定を通じて設定し、自治体の合理化を誘導する意図が感じられる」<sup>5)</sup>と指摘するものもある。

このように、実態上も制度上も公立図書館への指定管理者制度の導入へ向かいつつある現状に対し、改めて、公立図書館における同制度の導入について検討したい。

## 1. 指定管理者制度と図書館

### 1.1 指定管理者制度

指定管理者制度は、地方自治法244条の2第3項以下に定められる制度であり、「公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、」自治体が指定する団体に「当該公の施設の管理を行わせることができる」(3項)とするものである。‘公の施設’とは、「住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設」(244条1項)である。指定管理者制度では、当該公の施設を管理する権限につき、民間団体などへ委任する形をとる。

同制度は、2002(平成14)年の、地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見」<sup>6)</sup>、

---

1) 総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査(平成28年3月25日公表)」(<http://www.soumu.go.jp/iken/102617.html>)より算出。

2) 日本図書館協会図書館政策企画委員会「図書館における指定管理者制度の導入等について2016年調査(報告)」(<http://www.jla.or.jp/Portals/0/images/committe/torikumi/sitei2016.pdf>)によれば、導入館数は、2014年度は36館、2015年度は46館であり、2016年度に導入予定の図書館(市区町村立)は42館となっている。

3) [http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2015/2015\\_basicpolicies\\_ja.pdf](http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2015/2015_basicpolicies_ja.pdf)

4) <http://www.jla.or.jp/demand/tabid/78/Default.aspx?itemid=2990>

5) 飛田博史「地方交付税算定におけるトップランナー方式の概要と課題」自治総研456号 2016年 p.50

6) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/bunken/kettei/021030iken.pdf>

総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第二次答申」<sup>7)</sup>を受け、2003（平成15）年に成立した地方自治法改正により、それまでの管理委託制度に代わり導入された。管理委託制度においては、管理主体となることができるのは「普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるものは又は公共団体若しくは公共的団体」（旧3項）とされていたが、指定管理者制度では「法人その他の団体」であること以外の制限は無く、民間企業が管理主体となることも可能である。また、行政が施設の管理権限を委ねるという性質上、施設使用の許可などの処分性を有する行為も指定管理者において行うことができる。その他、指定管理者制度には、行政側に関する規定として、指定の手續や業務の範囲などを条例で定めること（4項）、指定期間を定めること（5項）、指定につき議会の議決を経ること（6項）、指定管理者への調査や指示、業務停止や指定取り消しなどができること（10項・11項）がある。一方、管理者側に関する規定としては、年度末の事業報告書の提出義務（7項）や、行政が認める範囲において、原則として自ら設定した施設利用料金を収入とすることができる（8項・9項）とするものが挙げられる。

全国規模で積極的に指定管理者制度の導入が行われている施設としては、ホテルや国民宿舎などの宿泊休養施設（全体のおよそ86.7パーセント）や、産業情報提供施設（およそ74.2パーセント）が挙げられる。一方、社会教育施設については、上述した図書館のおよそ15.2パーセントのほか、博物館がおよそ29.8パーセント、公民館や市民会館（指定都市・市区町村のみ）がおよそ23.8パーセント<sup>8)</sup>など、比較的少数にとどまっている状況である。

## 1.2 図書館との関係

本来、公の施設の設置および管理は首長もしくは委員会の権限に属する事項である。地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年6月30日法律第162号）において、教育委員会の所管する教育機関についての管理は教育委員会の権限であるとされており（21条1号）、図書館もこれに該当する機関として例示されている（30条）。したがって、公立図書館の管理運営については教育委員会が行うものとするのが、地方公共団体における基本的な姿勢であるということになる。同法34条の、教育機関の職員の任命は教育委員会が行う旨の規定や、図書館法（昭和25年4月30日法律第118号）における種々の規定なども、これを念頭に置いている。しかし、これらの規定は図書館への指定管理者制度導入を妨げるものではないとされる。文部科学省は「公務員でない館長については教育委員会が任命する必要はないものです。したがって、指定管理者に館長業務を含めた図書館の運営を全面的に行わせることはできるものと考え

---

7) <http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/021212/>

8) 前掲1より算出。

ています。」との見解を示している<sup>9)</sup>。

公立図書館の‘民営化’については、指定管理者制度以前の1986（昭和61）年に、図書館での業務委託が問題とされた際に、文部大臣海部俊樹による「公立図書館の基幹的な業務については、これは民間の委託にはなじまないもの<sup>10)</sup>」という発言がなされたことをはじめ、指定管理者制度以降も、2008（平成20）年、文部科学大臣渡海紀三朗が、「長期的視野に立った運営」や「職員の研修機会の確保や後継者の育成等の機会が難しくなる」といった理由で「なじまない<sup>11)</sup>」とした発言や、2011（平成23）年に総務大臣であった片山善博により、図書館は「指定管理になじまない」といった発言がなされている<sup>12)</sup>。

図書館界における指定管理者制度導入に関する議論でも、上記のような「なじまない」論が広く主張されており、そのことばが意味するように、全体の傾向としては同制度の公立図書館への導入に対しては否定的・懐疑的である。日本図書館協会も、「公立図書館への指定管理者制度の導入については、これまでの見解と同様に、基本的になじまない」ものとしており、その理由として、教育機関としての図書館の役割の観点、そして管理運営の継続・安定の必要性の観点から、地方公共団体の直接運営が「公立図書館のあるべき姿」であることを挙げている。また実際上も、「多くの自治体では、図書館運営の継続性や安定性、専門職員の確保・育成、他機関や地域との連携などが難しいことなどから、公立図書館に指定管理者制度を導入していません。」としている<sup>13)</sup>。

### 1.3 図書館の事業者

公立図書館に指定管理者制度を導入した初めての事例は、山梨県山中湖村の山中湖情報創造館である。2004（平成16）年4月に地域資料デジタル化研究会が指定管理者となった。同団体は特定非営利活動法人（NPO法人）である。2015年度時点で、NPO法人が指定管理者となっている図書館は、全国で41館あるとされている<sup>14)</sup>が、同年度には新たに単独で指定管理者となっ

---

9) 2004（平成16）年に大阪府大東市が提案した‘図書館運営特区’に対する回答においてのもの。http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/bosyu5/monka.pdf

10) 衆議院 予算委員会第三分科会 1986年3月6日

11) 参議院 文教科学委員会 2008年6月3日

12) 総務省「片山総務大臣閣議後記者会見の概要」2011年1月5日http://www.soumu.go.jp/menu\_news/kaiken/02koho01\_03000154.html 片山は鳥取県知事時代にも、公述人として出席した行政改革に関する特別委員会鳥取地方公聴会（2006年5月16日）において同様の発言を行っている。

13) 日本図書館協会「公立図書館の指定管理者制度について—2016」http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/kenkai/siteikanrikeikai2016.pdf

14) 桑原芳哉「公立図書館における指定管理者制度導入の現状：昨年度からの変化と事業者に関する特徴」『尚綱大学研究紀要 人文・社会科学編』48号 2016年 p.17

たNPO法人が無いとみられることや、NPO法人を図書館の指定管理者としているのは人口が少ない自治体が多い、分館に限定しての導入など運営する図書館の規模が小さいものも多いといったことが指摘されている<sup>15)</sup>など、指定管理の事業者という点において大きな流れとはなっていない。

指定管理者となる事業者としては民間企業が最も多く、現在の主流であると言っても良い。特に株式会社図書館流通センターは、247館の管理運営を行っている<sup>16)</sup>。また、少数ではあるが、それぞれの組織の強みを活かすためなどとして、複数の企業や団体と結成される共同事業体（コンソーシアム）が指定管理者となっている場合もある。図書館サービスに加えて企画や広報機能を備えるヴィアックス・SPSグループ（千代田区立図書館）や、当該地域に精通した地元のNPO法人と企業からなる特定非営利活動法人ふくろうの森委員会・東海ビル管理株式会社共同グループ（浜松市立舞阪図書館・浜松市舞阪郷土資料館）などがその例である。

佐賀県武雄市のカルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社（以下、CCC）による図書館運営は、年中無休や、TSUTAYA、蔦屋書店、スターバックスコーヒーを併設するなどの取り組みから、開館3か月でこれまでの1年分の来館者数を記録する<sup>17)</sup>など注目を集めた。この事例によって図書館への指定管理者制度導入が「[再加速]傾向に転じている」と言われてもいる<sup>18)</sup>。一方で、同社のポイントカードの導入や、自治体の意思決定過程の不透明さなど様々な懸念から、図書館界では「ドグマ的というか、感情的というか、そういう面が強くなり、冷静な議論ができなくなっているのではないか」<sup>19)</sup>とも評されるほどの大きな議論となった。加えて、不適切な選書といった問題も指摘されるようになり、愛知県小牧市では、住民投票の結果、反対多数により、CCC（および図書館流通センターによる共同事業体）とのアドバイザー契約を解消するといった事態も生じた<sup>20)</sup>。しかし、その後も宮城県多賀城市、岡山県高梁市（2017年2月開館予定）で指定管理者となっており、今後の動向が注視される。

---

15) 同上 p.22

16) 同上p.17

17) カルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社 図書館カンパニー「武雄市図書館・歴史資料館 3ヶ月間の来館者数が一昨年の1年間分にあたる26万人突破」2013年7月9日 [http://www.ccc.co.jp/news/2013/20130709\\_003643.html](http://www.ccc.co.jp/news/2013/20130709_003643.html)

18) 前掲14 p.18

19) 南亮一「《座標》そろそろ、冷静な「武雄市図書館論」を！」『図書館界』66巻1号 2014年 p.1

20) 産経WEST「愛知・小牧のツタヤ図書館は白紙化 反対多数の住民投票受け契約解消」2015年10月20日 <http://www.sankei.com/west/news/151020/wst1510200048-n1.html>

## 2. 導入の目的・図書館の役割

### 2.1 指定管理者の目的

指定管理者の選定は公募の場合、非公募の場合と様々あるが、いずれにせよ、事業者側にも指定管理者となることについての積極的な意思は必要であり、それは事業者が自らにおいて図書館を運営することについての何らかの目的が存在することを意味する。

事業者が民間企業ならば、営利を目的としていることは想像に難くない。むしろ民間企業として当然の姿勢であろう。指定管理者制度を通じての収益方法としては、自治体からの委託料や、管理する施設の利用者からの使用料などが考えられる。しかし、公立図書館においては、図書館法17条に定められる無料原則により、少なくとも「入館料その他図書館資料の利用」については無料で行わなければならない。ある物品やサービスを、自社を通じて購入・納入することが収益につながる場合はある。図書館の指定管理者の大多数が、書店や取次を行ってきた企業である要因でもあろう<sup>21)</sup>。図書館として何らかの事業を行うことや物品を販売することで利益を得ることも我が国では一般的でなく、上述の無料原則も相まって、他の公の施設と比較すれば、指定管理者への金銭的なインセンティブは小さい。安易に利益を求めるならば、委託料から余剰を作り出す必要があり、それが後述する職員の労働問題にもつながり得る。

一方、NPO法人の場合は、特定非営利活動促進法(平成10年3月25日法律第7号)において、「特定の個人又は法人その他の団体の利益を目的として、その事業を行ってはならない。」(3条)との規定があるように、団体の構成員などに収益を分配してはならないことがあらかじめ定められている。NPO法人においては、指定管理者に名乗りを上げるにあたり、単純に利潤を追求すること以外の目的があることになる。

特定非営利活動促進法の目的は、「市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与すること」(1条)であり、NPO法人は、「特定非営利活動」によって「不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とするもの」(2条)でなければならない。ここにいう「特定非営利活動」もあらかじめ20種類が定められており(同法別表)、図書館に関係し得るものとしては、「社会教育の推進」(2号)、「まちづくりの推進」(3号)、「学術、文化、芸術又はスポーツの振興」(6号)、「情報化社会の発展」(14号)などがある。

実際に指定管理者となっているNPO法人は、これらからより特定された目的をもって同法人の設立および図書館の指定管理者への参入を行っている。上で述べた、日本で初めて公立図

---

21) 日本経済新聞 プラスワン「公立図書館の運営に書店が相次ぎ参入 その理由は」2012年10月16日 <http://style.nikkei.com/article/DGXZDZO47175580S2A011C1W14001> 記事内では、紀伊國屋書店常務が「運営に加われば、その図書館に対する書籍の売り込みで有利になれます。」との発言をしている。

図書館の指定管理者となった山中湖情報創造館のNPO法人地域資料デジタル化研究会は、地域資料のデジタルアーカイブ化やデータベースの構築の必要性和、それにもかかわらず資金や人員が投入されずこれらが実現できていない状況を認識した人々が設立したものである。同法人は、「文献資料ならびにデジタル資料の調査、収集、整理、保存、提供方法等について研究、実践し、もって……公益の増進に寄与することを目的とする。」としている<sup>22)</sup>。

鹿児島県指宿市の指宿図書館・山川図書館を指定管理者として運営するNPO法人、本と人をつなぐ「そらまめの会」は、元は同図書館のボランティアグループだったものを、同市による図書館の指定管理者導入に合わせてNPO法人化させ、指定管理者となった<sup>23)</sup>。設立にあたり定められた定款に記載されている同法人の目的は、「広く市民に対し、図書館を活動拠点として本に関心を持つ個人や団体等と連携を図りながら交流と学習の機会をつくり、良好な読書環境作り及び地域文化の継承に努めることにより、子どもを育てやすい地域社会の形成に寄与すること」であり、従来の図書館ボランティアという性質を反映させていることが窺える。

## 2.2 自治体の目的

指定管理者制度は、その委託の前段階までは自治体が主導して行うものであり、当然、自治体にとっても指定管理者制度を導入する目的が存在する。

2015（平成27）年4月時点の調査<sup>24)</sup>では、指定管理者の選定基準としているものとして、施設のサービス向上に関することが全体の96.5パーセント、団体の業務遂行能力に関することが94.3パーセント、施設の管理経費の節減に関することが93.8パーセントとなっている。この調査はあくまで選定基準に関してのものであるが、サービスの向上や管理経費の削減といった項目が重視されていることは、導入の目的とも無関係とは言えないであろう。これまでも、指定管理者制度では自治体のコストカットが主眼に置かれているということは、図書館界においてもある種の共通認識のようなものであったが、歳出の効率化を目的として行われる、地方交付税の基準財政需要額の算定におけるトップランナー方式の導入に、図書館での指定管理者制度の導入が巻き込まれかねない状況になり、その実態が顕在化しつつあるように思われる。

指定管理者制度そのものの目的は、民間事業者の活力を活用した住民サービスの向上、施設管理における費用対効果の向上、そして管理主体の選定手続きの透明化とされる<sup>25)</sup>。ここで言

22) 特定非営利活動法人 地域資料デジタル化研究会<http://www.digi-ken.org/vision.html>

23) NPO法人 本と人をつなぐ「そらまめの会」編著『私たち図書館やっています！—指定管理者制度の波を越えて』南方新社 2011年 p.70-73

24) 総務省「『公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果』の概要」平成28年3月[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000404851.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000404851.pdf)

25) 総務省「公の施設の指定管理者制度について」[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000088821.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000088821.pdf)

及されているのは費用対効果の向上であり、名目上はコストの削減とはされていない。当然、効果を維持したまま費用を下げれば費用対効果は向上するが、あくまで主眼はサービスの向上、効果の向上に置かれるべきものである。同様のことは、地方自治法2条14項「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」とする規定にも言える。

千代田区立図書館で指定管理者を導入することになった際には、「当時の、そして現在も大半の自治体で行われている、安上がりだけを目的とする見せかけの指定管理者制度へのアンチテーゼ」として、「指定管理者による創意工夫と専門スタッフの確保を最大の目標とし、……具体的な図書館運営・サービス方針は、……指定管理者との協議を通じて、一つひとつ内容を決めていこうと考えた」とされており<sup>26)</sup>、制度の目的のひとつである「民間事業者の活力」を最大限活用しようとしている。また、「[「安さ」の勝負にならないよう、絶対額の多寡は評価の対象とせず、サービスとコストの費用対効果が評価項目になっていた]<sup>27)</sup>」という点も、指定管理者を導入するにあたっての、制度の主旨および地方自治法2条14項の妥当な解釈と実践であると評価できよう。

また、時折、「にぎわいの創出」や「町おこし」といった観点から図書館への指定管理者制度導入がはかられることがある。CCCを図書館の指定管理者とした高梁市には、「駅前のにぎわいを取り戻し、雇用を生み出して人口減に歯止めをかけたい」という目的があるとされる。市長である近藤隆則も、「街づくりの視点で提案を頂き、有名カフェも東京から一緒に来ることも魅力だった」と発言している<sup>28)</sup>。図書館を駅前に設置することが街の活性化や雇用の創出、人口減の歯止めにまでつながるか否かという議論は措くとしても、指定管理者制度の導入に際して、図書館としての機能を顧みる姿勢は求められる。

### 2.3 図書館の役割

図書館について定められている図書館法は、日本国憲法からはじまり教育基本法へつながる教育法体系に組み込まれている法律である。図書館法の目的は、「国民の教育と文化の発展に寄与すること」(1条)である。教育基本法(平成18年12月22日法律第120号)を見ると、前文および1条においては、教育の目的として、民主的な国家の形成・発展を意図していることがわかる。民主主義においては、国民それぞれが自由に思想や信条を表現することが不可欠であり、そのために自由に学習をし、情報・知識を得ることもまた不可欠なものである。そのため

---

26) 柳与志夫『千代田図書館とは何か』ポット出版 2010年 p.97

27) 同上 p.102

28) 朝日新聞デジタル(佐藤英彬・滝沢隆史)「「ツタヤ図書館」地方になぜモテる? 5市が計画・検討」  
2015年11月15日 <http://www.asahi.com/articles/ASHC30F8HHC2OIBE052.html>

に行政が設置すべき機関として公立図書館を捉えるならば、その管理・運営も行政が主体となつて行うべきものであるという結論に至ることは自然である。しかし、住民へのサービスという視点を蔑ろにすべきでもなく、仮に、教育・文化の発展という図書館の目的を担保した上で、これと相まって利用者サービスの向上が期待できるのであれば、指定管理者制度の導入は図書館においても選択肢のひとつとして検討されるものとなり得る。

民主主義の実践という観点から言えば、地方自治の本旨（日本国憲法92条）のひとつであるとされる住民自治も重要な概念である。地方公共団体の行政は当該地域の住民の意思に委ねられるものでなければならず、行政への住民参加は、その一形態である。公立図書館においても、図書館協議会の設置規定（図書館法14～16条）により、図書館長に対する行政外部の諮問機関を設けることができるなど、住民自治の理念は尊重されている。図書館運営に関する諮問に応じることからさらに踏み込んで、直接的に運営にかかわることになる指定管理者制度は、住民自治・住民参加という視点から見ることでもできよう。この点では、全国的な企業が指定管理者となることについては、地域の事情を考慮し反映できるかに関して疑問を差し挟む余地があるため、十分な検討が求められることになるが、地域に根差した組織、とりわけ、本と人をつなぐ「そらまめの会」のように、当該図書館を中心に活動を行ってきた団体、あるいは、地域資料のデジタル化への問題意識から生まれた地域資料デジタル化研究会のように、図書館との親和性があり、当該地域の課題を克服することを目的とする団体が指定管理者となれば、その意義は大きい。しかし、行政が図書館に関わる政策を立案する場合<sup>29)</sup>や、図書館で他の行政部門が関わるサービスを行う場合などには、自治体の直営と比較して連携が困難となるというデメリットが生じるというケースは考えられる。

### 3. 問題点

#### 3.1 事業の継続性について

最後に、図書館への指定管理者制度導入にいて課題となる点について検討したい。

指定管理者制度は、指定期間をあらかじめ定めることとなっている。総務省は「指定期間は長期化の傾向」としているが、その期間は、5年以内という長期的なものとは言い難い期間を定めている施設が90.9パーセントである<sup>30)</sup>。指定期間を終えれば改めて指定を受けなければならない。上述した指定管理者となっているNPO法人について言えば、地域資料デジタル化研究会は4期目を迎え、2013（平成25）年4月から2018（平成30）年3月までの5年間で定められている<sup>31)</sup>ほか、本と人をつなぐ「そらまめの会」についても、第1期（3年）後の公募

29) 前掲13 p.4でも指摘されている。

30) 前掲24

31) 山中湖情報創造館ウェブサイト (<http://www.lib-yamanakako.jp/>) トップページに記載されている。

に応募したのが同団体のみだったこともあり、続けて5年間の指定を受け<sup>32)</sup>、その後、2015(平成27)年4月から2020(平成32)年3月までの5年間の指定を受けている<sup>33)</sup>。

しかし、制度上、積極的な活動を行ったとしても、確実に再び指定されるとは限らない。とりわけ、経済的・人的基盤などが安定しづらいNPO法人の場合、その図書館における「活動を評価する一方で、経営安定性や専門性、施設管理面などにおいて、図書館の管理運営を行う団体としての評価が必ずしも高くないという現実がある。」<sup>34)</sup>とも指摘されている。2015年度までにおいて、NPO法人の指定管理者から直営に戻した例が3例、第1期終了後、NPO法人から他の事業者(他のNPO法人を含む)に移行した例が10例あるとされる<sup>35)</sup>。

事業の主体が変更となる際の問題としては、「引き継ぎ」がある。行政から民間へ移行する場合には、指定管理者となった後、「当時の図書館員は全員引き揚げ、担当課に残る人はいなかった。」その担当課にも、「図書館業務の内情について聞ける職員は誰もいなかった」<sup>36)</sup>という状況が起きることが考えられる。NPO法人の場合、ボランティアで図書館にかかわってきた団体であっても、それまでの範囲外であった業務についてのノウハウは乏しい。経営基盤やノウハウについては、指定管理者としての実績がある企業とコンソーシアムを結成するという方法で一応の解決をはかることはできるが、その後の主導権次第では、NPO法人が参画する意義を喪失しかねない事態にも陥る危険性はある。

また、事業者の変更に伴って、設備や人材、スキルなどの問題から、従来行われてきたサービスが変化することも可能性としては考えられる<sup>37)</sup>。意欲的な取り組みを重ねるほど、事業者が変更された場合にサービスが劣化するおそれがある。また、ノウハウに関しては、指定管理が続けば、自治体側のノウハウが失われ、「指定管理者が行っている図書館運営の是非を行政の責任でチェックできないことになる」という点を指摘するものもある<sup>38)</sup>。

---

32) 前掲23 p.74

33) 指宿市「指定管理者導入施設一覧」<http://www.city.ibusuki.lg.jp/main/shisei/kokyo/kokyo/page002903.html>

34) 前掲14 p.24

35) 同上 p.20および21

36) 前掲23 p.74

37) 一般財団法人地域総合整備財団「平成26年度 指定管理者実務研究会 報告書 指定管理者制度による新たな事業価値の創造」<http://shitekan.furusato-ppp.jp/wp-content/uploads/2014/08/平成26年度指定管理者実務研究会報告書.pdf> p.54

38) 永利和則「指定管理者制度の現場にいたから書ける、これからの図書館に思うこと」『みんなの図書館』469号 2016年 p.30

### 3.2 職員の労働条件について

指定管理者の下で働く、一定のサービスを行う上での十分なスキルを有する図書館職員について、「たとえ「プロ集団」であるにしても、決して専門職としての待遇を受けているわけではない」<sup>39)</sup>と指摘するものがあるように、職員の労働条件も問題となっている。

指定管理者制度の指定期間の問題は、「雇用期間も年毎に更新する有期雇用の場合が多く、……安定した長期雇用が必ずしも保障され」ないという職員の雇用の不安にもつながる<sup>40)</sup>。また、委託料から利益を出すため、あるいは委託料を抑えたい自治体に合わせた見積りに伴う経費削減のため、人件費などが削られることも考えられる。営利を目的としないNPO法人の場合であってもその問題は生じ得るし、地域資料デジタル化研究会代表者の小林是綱は、厚生年金への加入など福利厚生の面も「指定管理者となるNPO法人の共通の課題」としている<sup>41)</sup>。働いている職員に対して十分な労働条件が保障されないという可能性が残っていることは、指定管理者制度の大きな問題点であろう。

この問題への対処としては、契約条件として労働法規の遵守を求めるほか、選定時において労働条件を評価対象に含める、あるいは比重を高めるなどの方法を採用ことが求められる<sup>42)</sup>。指定管理者制度を導入している施設の内、労働法令の遵守や雇用・労働条件への配慮について選定時や協定等に提示しているのは、都道府県で93.8パーセント、指定都市では89.1パーセント、そして市区町村では59.9パーセントであるとされている。特に市区町村における徹底が望まれるほか、その具体的な内容についても検討する必要がある。

より積極的に、‘公契約条例’を制定する方法もある。公契約条例は、地方公共団体が民間団体と契約を行う際に、その選定や履行の段階で、地方公共団体として、受託者に対し、労働条件の確保や労働法規の遵守を求めることを条例で定めているものである。その規定には、最低賃金法で定められる金額以上の賃金を支払うことや、各種保険の被保険者の資格を取得するための届出を行うことを求めることなどが記載されている<sup>43)</sup>。しかし、自治体が指定管理者制度を導入する目的があくまでコストカットであるならば、積極的にこのような条例の制定へ動くことは考えづらいため、法令面での問題は国の立法によって解決されるべきものであろう。

---

39) 安藤友張 編著『図書館制度・経営論』ミネルヴァ書房 p.91

40) 前掲13 p.3

41) 出井信夫・吉原康和『最新事例 指定管理者制度の現場』学陽書房 2006年 p.48-49

42) 城塚健之『官製ワーキングプアを生んだ公共サービス「改革」』自治体研究社 2008年p.184

43) 例えば奈良県公契約条例（平成26年7月10日奈良県条例第11号）6条

## おわりに

以上のように、公立図書館における指定管理者制度の導入について概観した。同制度の導入にも一定の意義が認められる余地はあるが、自治体における、図書館および図書館サービス、ならびに指定管理者制度の認識に左右されるところが大きい。ことばどおりの意味で、民間の活力を活用し、費用対効果を向上させることの実現を意図して指定管理者制度を導入している自治体は極めて限られると思われる。

原則として、公共サービスは行政において行われるべきであることは変わらない。指定管理者の下で行われた開館時間の延長、開館日数の増加について、「現行の開館日、開館時間については原則継続した上で、直営に戻すこととしました。」<sup>44)</sup> という自治体もあるように、開館時間の延長やそれに伴う分の貸出冊数の増加、加えてカウンターでの対応の改善や職員のスキルの向上などは、民間に委ねることなく、取り組みによって実現できるものであろう。あえて指定管理者制度を導入するならば、図書館についての明確な方向性を示すことと、それに見合う、公共サービスとしての図書館サービスを行うことに適した事業者の選定、そして運営のサポートなどを行うことは不可欠である。

図書館に指定管理者制度の導入が検討された段階での住民による反対運動も各地で行われている。これらの運動も、行政の意思決定に影響を及ぼすものとしてある程度の効果は期待でき、一定の意義もあるが、潜在的にせよ、はじめから図書館に理解のある（あるいは指定管理者制度そのものに否定的な）層にはたらきかけるだけにもなりかねない。図書館自らが、図書館への指定管理者制度の導入に反対するならば、これらの運動を期待するのではなく、無関心な行政や住民が、少なくとも指定管理は不要であると認識するに至る程度に、直営で運営することの意義を実践で示すほかない。

(2016年11月28日受理)

---

44) 下関市議会 文教厚生委員会 平成26年9月8日における生涯学習課長古西修一の発言。